CANADIAN URBAN INSTITUTE

# The Changing Canadian Metropolis:

# Social Policy Challenge

Urban Focus Series: 90-8

92-05687/

© Canadian Urban Institute, 1991

ISSN: 1183-2304 ISBN: 1-895446-14-7

**90-8 The Changing Canadian Metropolis: Social Policy Challenge**

Summary of a colloqiuum organized by the Canadian Urban Institute that brought together a Canada-wide group of public sector professionals and academics. The Canadian Urban Institute gratefully acknowledges the financial support by Canada Housing and Mortgage Corporation (CMHC) for the Symposium and the publication.

**Project Manager:** Don Stevenson

**Assistant:** Engin Isin

**Canadian Cataloguing in Publication Data**

Main Entry under title:

The Changing Canadian Metropolis: Social Policy Challenge

(Urban Focus Series ; 90-8)
Summary of a colloquium organized by the Canadian Urban Institute, held October 21, 1990 in Toronto, Ontario.
Text in English and French
ISBN 1-895446-14-7

1. Canada - Social Policy - Congresses. 2. Urban Policy - Canada - Congresses. 3. Metropolitan Areas - Canada - Social Aspects - Congresses.
I. Canadian Urban Institute. II. Series

HN102.C48 1991 361.6'1'0971 091-093637-4E

# Contents


1. **Introduction** 1

2. **The Main Challenges in the 1990s for the Design and Delivery of Social Programs** 2

    Challenges Seen by Municipal Administrators 2
    Challenges Seen by Federal Administrators 4
    Challenges Seen by Provincial Administrators 4
    Response of the Academics and Resulting Discussion 5

3. **How Can an Equitable Balance be Defined and Ensured Between Central Cities and Suburban Areas in Services for the Disadvantaged?** 7

4. **Who Should Deliver Services? What Level of Government? Government or Non-Governmental Agencies?** 8

5. **How Can Municipalities Best Integrate their Approaches to Social, Economic and Planning Issues?** 9

6. **Should Services to Different Ethnic and Cultural Groups be Delivered by Mainstream Agencies or by Organizations of the Groups Being Served?** 10

7. **How Can Linkages be Encouraged Between Academics and Practitioners in the Planning of Social Services?** 10

8. **Conclusion** 11

**Participants** 12

# 1. INTRODUCTION

The colloquium, *The Changing Canadian Metropolis: The Social Policy Challenge* was held in Toronto on October 21, 1990 to address the social policy challenges facing Canadian metropolitan areas in the 1990s. It brought together a group of leading academics specializing in various aspects of urban studies, senior public servants from the three levels of government from across Canada, as well as representatives of the Social Planning Council of Metropolitan Toronto, The Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research, and the Canadian Urban Institute. Among the participants were people from Halifax, Quebec, Montreal, Ottawa, Toronto, Hamilton, London, Winnipeg, Calgary and Vancouver. Most of the participants had been present at all or part of an academic workshop on the changing Canadian metropolis organized by York University which had taken place in the same location from October 18 to 20. A list of the participants is at the conclusion of this report. Although the topic was the social policy challenge in metropolitan areas, the participants included both social policy experts and those concerned with urban issues more generally.

The colloquium consisted of a day-long, intense discussion among the twenty-two participants built around the following questions which had been sent out in advance:

> What are the major challenges in the 1990s in the design and delivery of social programs in the major urban area(s) with which you are concerned?
>
> How can one ensure an equitable balance within urban centres and between central cities and suburban areas in services for the disadvantaged? How does one define an equitable and rational balance?
>
> How can one plan and implement the elements of a social policy in a metropolitan area characterized by fragmented authority?
>
> What criteria should be used in determining whether it is more appropriate to have a social program delivered by a non- governmental or a governmental agency? If a governmental agency, then what level - federal, provincial or municipal?
>
> How can municipalities best integrate their approaches to social, economic and planning issues?
>
> Should mainstream agencies be expected to develop specialized capacities to provide services to different social, ethnic, and cultural groups, or should the creation of parallel bodies be encouraged?

How can a municipal or other governmental body best deal with the private sector in the provision of social services - e.g., daycare in the workplace?

What avenues can be created to promote better communication between practitioners and academics in the planning of social and other programs in metropolitan areas?

This report attempts to summarize the main themes of the discussion using the same categories as were used for the questions.

## 2. THE MAIN CHALLENGES IN THE 1990S FOR THE DESIGN AND DELIVERY OF SOCIAL PROGRAMS

The co-chairs, Don Stevenson and Frances Frisken, began the colloquium with an outline of its objectives and some of the relevant themes that emerged from the academic workshop on the changing Canadian metropolis. Among these were:

- the globalization of public policy issues;
- an increased emphasis on decentralization of delivery;
- fiscal problems at all levels of government and therefore pressures to achieve social objectives cheaply;
- concern that the overall social safety net was being eroded as more reliance was being placed by government on market forces; and
- the difficulties that cities, as open economies, face when attempting by themselves to design and implement redistributive programs.

Each of the government practitioners then outlined briefly the main challenges he or she saw in his or her metropolitan area or sphere of responsibility. The academic participants commented on the perceptions of the practitioners and a dialogue ensued.

### Challenges Seen by Municipal Administrators

The challenges as seen by the municipal practitioners tended to vary because of the different allocation of responsibility for social service delivery from province to province. In Ontario, for example, municipalities and non-profit agencies (wholly or

partly funded by government) deliver a number of social programs that in other provinces may be provided by provincial agencies.

Several of the municipal administrators said that in the short run, their major problems were financial. They were concerned that the recession was adding to social assistance loads at the same time as environmental and economic issues were overtaking social programs on the budget priority list of governments. They were also concerned that the federal and, to some extent, provincial governments were cutting back on universal social programs such as unemployment insurance, with the result that more people were becoming claimants on municipal programs. It was suggested that in social programs the only likely areas for cost-cutting lay in constraining the universality principle or in rationalizing elements of the health delivery system.

Some municipal participants suggested that social program costs could be decreased if there were a greater "disentanglement" between provincial and municipal responsibilities and, therefore, a reduction in overlapping bureaucracies. Others expressed the concern that "disentanglement" to the federal and provincial governments often meant the downloading of responsibilities to the municipalities without matching revenue transfers.

Other issues raised by municipal representatives included:

- that provincial governments generally lack a philosophic framework for the role municipalities should play in the social policy field;
- that there were disparities in need between central cities and inner and outer suburbs;
- that needs were changing faster than program conditions;
- that it was difficult to coordinate the direct activities of provincial and various municipal governments over a metropolitan region;
- that in some municipalities there was little involvement by the non-profit or voluntary sector in social service delivery to supplement or replace delivery by government bureaucracies;
- that there was a need to develop new forms of delivery; and
- that there was a need for more acceptable criteria for rationing social assistance at a time of fiscal restraint.

## Challenges Seen by Federal Administrators

Among the issues raised by federal representatives were:

- Should there be a federal urban social policy as there once was? It was suggested that federal housing and environmental programs would be more effective in an urban social policy context.

- How can the planning of housing be tied in with the planning of other social programs?

- How can urban development be "densified" and equity still retained? The concern was expressed that higher density was being opposed by middle class "NIMBY" (Not In My Back Yard) groups with the result that higher density residential areas were becoming primarily low income areas.

## Challenges Seen by Provincial Administrators

Among the issues raised by the provincial representatives were:

- the increased reluctance of the public to accept tax increases necessary to finance social policy programs

- the need to constrain the escalation of health costs which was driving out other priorities

- the need to develop programs more tailored to the needs of individual groups such as native peoples and some immigrant groups with greatly different cultural backgrounds

- the "feminization of social demand" leading to greater pressures for child care and child abuse programs

- the need to go beyond traditional definitions of social policy and to break down traditional professional and bureaucratic barriers

- whether decentralized service delivery should be carried out by municipalities or other local or regional agencies

- the challenge of private sector proposals (often of U.S. origin) for the delivery of social programs

- the potential for greater involvement of the non-profit sector in the delivery of social programs

Some of the issues raised by provincial representatives related to the situation in individual provinces. In Quebec, for example, where traditionally the municipalities have not been heavily involved in social service program delivery, the Rochon report on health and social services had recommended a decentralization of delivery to the existing network of provincially-funded local and regional health and social agencies rather than to municipalities. Some large centres in Quebec have expressed an interest in becoming further involved in social programs but no overall provincial policy has been developed with regard to any transfers of responsibility.

The Core Area Initiative in Winnipeg, involving all three levels of government, was pointed out as a successful means of sensitizing politicians to the social needs of the centre of the city. There was mention of the British Columbia government's efforts to disentangle provincial and municipal functions which have placed a greater onus on Vancouver to design and deliver low cost housing and other social programs. It was noted that higher levels of immigration in Vancouver, Montreal and Toronto were causing new strains on the local education system and on the division of responsibility between provincial and municipal roles in the three provinces.

## Response of the Academics and Resulting Discussion

The response by the academics to the challenges seen by the practitioners focused initially around the disentanglement issue. A general reaction was that a degree of "entanglement" was both inevitable and desirable. There appeared to be a consensus that it made sense for income security to be a federal or provincial responsibility with metropolitan centres having a delivery or coordination role for many specific social service programs. The group was reminded that many social programs now being carried out by provincial government agencies used to be municipal responsibilities. It was suggested that in Ontario it would be logical if the large municipalities took on more of a coordinating responsibility for the activities of non-profit social agencies, some of which now have little or no accountability relationships even though they may be largely funded by government. It was suggested that the Quebec government should consider a more substantial role for municipalities in the planning and delivery of social services as recommended by the Parizeau report on local government commissioned by the Union of Quebec Municipalities. It was also suggested that the municipalities should be one of the partners planning anti-poverty programs as had been proposed in reports of the Quebec Social Development Council. The concern was that otherwise there was a danger of a lack of sensitivity by municipalities to social issues.

The practitioners were cautioned by the academics that private sector and non-profit social agencies should not be involved in the same program since they had different objectives, although some private sector activities could be valuable. The academics suggested that structures and appropriate agencies for the delivery of services should be based around human problems and an assessment of needs rather than on traditional responsibilities.

On the question of the financing squeeze, the academics said that there is never enough money to do what may be needed. It was pointed out, for example, that until 1990 social assistance program funding in Canada had been much more open-ended than in the United States, where there had always been financial "capping". The solution must lie in the priorization of programs and in finding ways of dealing with problems in less expensive ways. They cautioned that many human problems do not respond to the injection of more money, but rather to more sensitive approaches. It was pointed out that a devolution of authority to municipalities would require local councils to take much tougher priority decisions than many have been willing to take to date. A greater devolution would raise the potential for inequalities both between and within municipalities.

Several participants raised the need to link social programs with other elements of planning in metropolitan areas. It was suggested, for example, that while in the United States the poor had been relegated to the inner cities, Canada was in danger in places like Toronto of pushing the poor into suburban areas, away from easy access to public transit and other social and cultural amenities. It was suggested that much more work needed to be done on the implications of demographic and economic trends on social policies and on the interaction between housing, transportation and social programs.

Some of the academics stressed that although the delivery of many social services should be carried out locally, the provincial government needed to be heavily involved in overall planning and decision making. They said that municipalities were normally not in the best position to decide on issues that crossed municipal boundaries or to ensure that economic and social policies were integrated.

The early part of the discussion was characterized by most of the government representatives seeking a clearer matching of responsibilities and funding among governments for social programs. The government representatives tended to support a greater decentralization of delivery responsibilities to local bodies in order to promote greater adaptability to changing social needs of different groups in metropolitan centres. The tenor of several of the academic interventions was to cast doubts on the view that disentanglement of roles could ever be totally achieved. For some, the ideal was a "creative entanglement" whereby equity and broad plans would be the concern of the federal and provincial governments, with delivery of social service programs often being coordinated through metropolitan governments and carried out by a variety of local public and non-profit agencies. The ideal arrangements would vary from

province to province depending on the historic development of capacity and responsibilities and the social characteristics and needs of the different metropolitan areas.

## 3. How Can an Equitable Balance be Defined and Ensured Between Central Cities and Suburban Areas in Services for the Disadvantaged?

This topic produced a lively debate with a strong difference of opinion as to whether municipal governments were in a position to either define or ensure "equity". Some scepticism was expressed about quantitative definitions of equity with the point made that the key was to address needs and ensure fairness. It was suggested that in a metropolitan centre where many services were provided by non-governmental agencies, equality of access rather than equality of treatment was all that could be reasonably expected.

It was pointed out that although it was particularly hard to ensure equity in a metropolitan region characterized by many municipal governments, there was difficulty with the "NIMBY" syndrome even inside municipalities, like Calgary, which cover most of the population of the metropolitan region.

It was suggested that there needs to be a role, at least in setting guidelines and equalizing financial capacity, for the provincial and even federal governments which finance a part of the cost of social programs. The majority view, however, seemed to be that municipalities themselves, either through the mechanism of regional governments or intermunicipal negotiations, were in as good a position as the provincial or federal governments to arbitrate disputes between central cities and suburbs. The provincial governments, if they were prepared to devolve decision-making capacity on municipal governments, had a responsibility to ensure that municipalities had roughly comparable fiscal capacities to provide services.

Several participants raised points to the effect that the more the planning and delivery of services was carried out by decentralized and often voluntary agencies, with the direct involvement of the groups being served, the more difficult it would be to measure equity. It was suggested that affirmative action programs involved necessary elements of positive discrimination, which offended against rigid definitions of equity.

It was argued that in the area of social programs as contrasted to transit, for example, it was impossible to solve the question as to whether the central city subsidizes the suburbs or vice versa.

It was generally agreed that many social programs or institutions in central cities served suburban residents and that in most suburbs per capita expenditures on social

programs were lower than in central cities. A debate ensued as to whether this difference was more a function of differing needs or differing degrees of political will.

Among the specific suggestions made for alleviating inequities were the mixing of poor and rich in housing programs, the provision of transit access to lower income areas, the implementation of plans to ensure services are available close to client groups and that, wherever possible, job opportunities and housing are made available in the same geographic area.

## 4. WHO SHOULD DELIVER SERVICES? WHAT LEVEL OF GOVERNMENT? GOVERNMENT OR NON-GOVERNMENTAL AGENCIES?

This discussion began with the following statement by one of the participants: the more that uniformity is desired in a program (like some income security programs) the higher the level of government should be to provide it; if a program is to be universal, it should be provided by government; if it is to be provided to a segregated group, it should be provided by a non- governmental agency. Another government representative proposed that governments should not be delivering social services but should be planning them. He suggested that non-governmental agencies should be the prime service deliverers, with the upper tier of municipal government being responsible for overall management.

A debate ensued on the accountability of non-governmental agencies, both in financial and program terms, with the Children's Aid Societies of Ontario being used as an example (it was argued that they were almost as accountable as government departments). It was suggested that given the wide range in the quality of services provided by different non-governmental agencies, it would be desirable to have a managerial capacity for the mix of services provided at the regional or local level. One of the academics complained that it was very difficult to find even elementary information, like the salary levels of executives, from some non- governmental agencies.

The Quebec situation was described with its network of provincial programs, many of which are carried out on a local or regional basis without the direct involvement of municipalities. The advantages included the degree to which there was a one-stop referral service for social service and health problems around the province. The disadvantages included the lack of involvement of the municipal and voluntary sector and the degree to which decisions had to be referred up to the Ministry of Health and Social Services. It was reported that the City of Montreal now wanted to take over the operation of community health and social services agencies.

There was some discussion of experiments in one-stop shopping for social services in other provinces, such as British Columbia. It was reported that Ontario was now considering a set of one-stop service access centres for the elderly but that no decision had been taken on who should run the centres.

## 5. How Can Municipalities Best Integrate Their Approaches to Social, Economic and Planning Issues?

This issue provoked a variety of responses from participants reflecting the situation in the province from which they came. Representatives of the two most western provinces suggested that economic objectives tended to predominate over social issues in both provincial and city governments. Social issues, therefore, had to be put into an economic context.

Participants from Manitoba said that the Winnipeg core area initiative had both social and economic objectives and involved all three levels of government in addition to the private sector. There appeared to be support for it as a means of obtaining broad community support for economic objectives that included a social component.

An Ontario participant said that in his municipality, the budgetary process was the means whereby trade-offs were made between social and economic priorities and where attempts were made to integrate approaches.

It was noted that for twenty years economic and social programs in the Atlantic provinces had been linked and that municipalities had acted as a forum for members of the public to state their views on the linkage. The comment was made that when an economic emphasis was predominant, measures like the closing of outports were undertaken with serious social implications. When social priorities predominated, inefficiencies and waste tended to result.

A proposal to decentralize to Montreal the delivery of income security and employment programs, including manpower training, was described. This could be carried out at a neighbourhood level and would involve the city interacting with the province, the private sector and non-governmental agencies.

One participant outlined his increasing scepticism about attempts to integrate policies and services at senior levels of government as they had never produced the results desired. He said he now believed that the key was to build coalitions from the bottom up among local social and business groups and then with the various levels of government.

## 6. SHOULD SERVICES TO DIFFERENT ETHNIC AND CULTURAL GROUPS BE DELIVERED BY MAINSTREAM AGENCIES OR BY ORGANIZATIONS OF THE GROUPS BEING SERVED?

This topic was dealt with briefly with arguments presented on both sides of the issue. One municipal participant said that "empowerment" would be the theme of the 1990s and we should be planning now for the devolution of the delivery of many services to different ethno-cultural groups. It was stated that mainstream government agencies had failed to develop the necessary sensitivity to different needs of different ethnic and cultural groups and that it was perhaps unrealistic to expect them to. It was pointed out that some immigrant groups, for example, were unwilling to use police services. Other participants outlined efforts that were being made to recruit more representatives of different cultural groups into positions of responsibility in mainstream agencies. It was concluded that if more services were to be delivered by non- governmental agencies, ways would have to be found to require greater accountability for their actions and to ensure some degree of equity in the quality of services delivered to different groups.

## 7. HOW CAN LINKAGES BE ENCOURAGED BETWEEN ACADEMICS AND PRACTITIONERS IN THE PLANNING OF SOCIAL SERVICES?

Several of the academics expressed interest in obtaining more regular information on what is being done in the field by governments for teaching purposes, as a guide to research needs, and as a link to the real world. Following a discussion on past difficulties of obtaining government reports, it was suggested that full use be made of recent access to information legislation in case of difficulty. It was suggested that some kind of newsletter on new developments in programs and research in Canadian cities would be useful.

The activities and plans of the Intergovernmental Committee of Urban and Regional Research and the Canadian Urban Institute were described and discussed. It was suggested that they coordinate their efforts in the information field, and make a conscious effort to publicize their activities in the university community.

A CMHC representative cautioned that there have been many unsuccessful proposals or attempts at networking in the past and that a cross-country information network cannot be induced artificially. He suggested that pragmatic networking be encouraged in specific sectors and related fields.

Several participants regretted that there had been a decline in interest in the urban affairs field in the 1980s in the universities. In some fields, such as urban finance, there is now a relative dearth of academic experts. This session closed on the

optimistic note that urban concerns were likely to rise on the priority list of public policy issues in the 1990s.

## 8. CONCLUSION

The participants in the colloquium were unanimous in concluding that the day had been a valuable exercise in dialogue across disciplines; between government, academics and non-profit agencies; between levels of government; and between the major urban centres of the country. There was agreement that metropolitan areas would be facing difficult social policy challenges in the 1990s. There appeared to be consensus that there would be a greater decentralization of delivery of social services to more community- based governmental and non-governmental agencies in the future. The participants agreed that this would leave some major policy issues for government which would have a more difficult time ensuring that reasonable standards of equity across metropolitan regions and between client groups prevailed. There was general agreement that if the resources of the academic and public sectors were to be optimally combined in the planning of new directions in social programs in metropolitan areas, institutions and events would have to be available to facilitate the exchange of information and expertise. It was suggested that Canada Mortgage and Housing Corporation and the Canadian Urban Institute collaborate on similar ventures in the future.

## PARTICIPANTS

**Jim Anderson**, Manager of Housing, City of Calgary.

**Jim Beaulieu**, Deputy Minister of Urban Affairs, Manitoba.

**David Cameron**, Dalhousie University.

**Mac Carson**, Chief Administrative Officer, Regional Municipality of Hamilton-Wentworth.

**Tom Carter**, University of Winnipeg, Institute of Urban Studies.

**Robert Cournoyer**, Director of Research and Planning, Quebec Department of Municipal Affairs.

**Gérard Divay**, Communauté urbaine de Montréal.

**Frances Frisken**, York University, Urban Studies Program

**Gilbert Héroux**, Executive Director, Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research.

**Engin Isin**, Research Associate, Canadian Urban Institute, and York University.

**Jacques Leveillée**, Université du Québec à Montréal (on loan to the city of Montreal for a year).

**Joe McReynolds**, Director of Strategic Planning and Intergovernmental Affairs, Ontario Ministry of Municipal Affairs.

**Jeffrey Patterson**, Director of Research, Social Planning Council, Metropolitan Toronto.

**Pat Peterson**, University of Toronto.

**Steve Pomeroy**, Head, Centre for Future Studies, CMHC.

**Don Richmond**, Commissioner of Community Services, Metropolitan Toronto.

**Andrew Sancton**, Director, Local Government Program, University of Western Ontario.

**Patrick Smith**, Simon Fraser University, Vancouver.

**Valerie Spencer**, Director of Policy and Development, County of Halifax.

**Peter Spurr**, Research Division, CMHC.

**Don Stevenson**, Glendon College, York University, and Canadian Urban Institute.

**Marie-Odile Trépanier**, Université de Montréal, Institut d'urbanisme.

# Canadian Urban Institute

## Publications in the *Urban Focus Series*

**90-1** **Managing Regional Urban Growth I: Annotated Bibliography**
ISSN: 1183-2304 ISBN: 1-895446-00-7 70pp. $15

The literature on the growth of urban regions includes thousands of articles in many periodicals and books. This annotated bibliography includes some 300 selected publications on regional policies and their economic, social, and political implications. Urban regions in North America, Western Europe, and Australia are covered.

**90-2** **Managing Regional Urban Growth II: Review of Government Documents**
ISSN: 1183-2304 ISBN: 1-895446-02-3 40pp. $10

The second part of the annotated bibliography covers government documents from 17 urban regions in North America, Western Europe, and Australia.

**90-3** **MRUG: Managing Regional Urban Growth**
ISSN: 1183-2304 ISBN: 1-895446-04-X Two 3½-inch 1.44 MB disks (MS-DOS only) $50

This is a computerized database version of the annotated bibliographies on managing regional urban growth listed above (i.e., 90-1 and 90-2). The database is supplied with its own software to query and print documents in the database. The database will be updated annually at cost of $25 per year to continuing subscribers.

**90-4** **Aspects of Local Government in Japan**
ISSN: 1183-2304 ISBN: 1-895446-06-6 51pp. $10

This report touches on many aspects of local government in Japan but focuses on waste management, regional planning, and transportation in Nagoya and Tokyo, the third-largest and largest urban regions. The report is based on examination of English-language documents and extensive consultation with Japanese officials.

**90-5 Metropolitan Toronto and Metropolitan Istanbul: A Comparison**
ISSN: 1183-2304 ISBN: 1-895446-08-2 25pp. $5

The Republic of Turkey initiated a significant local government reform in the 1980s. As part of this reform, metropolitan governments were created in Istanbul, Ankara, Izmir, and Adana based on the system in place in Toronto. This is a brief comparative study of the metropolitan governments of Istanbul and Toronto and the challenges that face them.

**90-6 Housing Intensification: Policies, Constraints, and Options**
ISSN: 1183-2304 ISBN: 1-895446-10-4 56pp. $10

Housing intensification—residential development of a site at a density that is substantially higher than previously existed or was designated for the site—became a major policy option in the 1980s in many Canadian urban regions, particularly in the Greater Toronto Area. This study provides an overview of government policies, constraints on, and options for housing intensification in the GTA and, briefly, in Canada and elsewhere.

**90-7 Housing Two Million More in the Greater Toronto Area by 2021**
ISSN: 1183-2304 ISBN: 1-895446-12-0 63pp. $15

The product of a charrette—an architectural term referring to a study or a project performed within the framework of a tight deadline—organized by the Canadian Urban Institute. The charrette explored aspects of how the six million people anticipated in the Greater Toronto Area in 2021 (the present population is four million) might be housed without causing further urban sprawl. It brought together some ninety architects, planners, academics, and policy makers over three days to address issues of housing intensification and to develop specific proposals for possible application in the Greater Toronto Area.

**90-8 The Changing Canadian Metropolis: Social Policy Challenge**
ISSN: 1183-2304 ISBN: 1-895446-14-7 30pp. $10

The summary of a colloquium organized by the Canadian Urban Institute that brought together a Canada-wide group of public-sector professionals and academics. The colloquium addressed questions about urban social issues ranging from major challenges in the delivery of social programs in the 1990s to methods of integrating social and economic issues in Canadian metropolitan areas.

**90-9 Lessons From Other Places: Planning the Toronto Region**
ISSN: 1183-2304 ISBN: 1-895446-16-3 117pp. $20

The proceedings of a symposium organized by the Canadian Urban Institute for the provincial government's Office of the Greater Toronto Area. It brought together academics, researchers, and policy-makers from Chicago, Frankfurt, Melbourne, Paris, the Randstad, and San Francisco to outline the challenges faced by their urban regions. Peter Hall delivered a keynote address that set an international context for dealing with the challenges of regional planning and management in the Greater Toronto Area.

**90-10 Metro in Transition**

ISSN: 1183-2304 ISBN: 1-895446-18-X 80pp. $15

Prepared for the Community Services Department, Metropolitan Toronto, this research paper examines current trends in demographics and public policy and their implications for social programs. It also examines the economic trends that will affect social policies, such as unemployment, growth in the service sector, and increasing competition within the world economy.

## Canadian Urban Institute Working Papers

Working papers are available without charge when single copies are ordered. For multiple copies please enquire.

**WP-1 The Greater Toronto Area: An Urban Region**

The Greater Toronto Area (Metropolitan Toronto and the four surrounding regional municipalities of Durham, Halton, Peel, and York) is an urban region comprising 30 local and five regional municipalities. This paper briefly describes the geographic, governmental, demographic, and economic characteristics of this urban region and the challenges it faces.

**WP-2 Urban Environmental Policy Options**

Prepared for the Federation of Canadian Municipalities to assist with the preparation of an environmental policy statement.

**WP-3 Activities Related to the Prevention of Climatic Change in Some Major Urban Areas of North America**

This paper sets out the need for action and the consequences of inaction, and then describes what is happening (or not happening) to prevent and prepare for global warming in Chicago, Los Angeles, Montreal, New York, and Toronto.

**Send orders to the Canadian Urban Institute, 2nd Floor, West Tower, City Hall, Toronto, Ontario M5H 2N1. Or fax (416) 392-4583. Please use the order form attached.**

INSTITUT URBAIN DU CANADA

# La métropole canadienne en mutation: le défi de la politique sociale

CANADIAN URBAN INSTITUTE
L'INSTITUT URBAIN DU CANADA

Série Horizons urbains: 90-8

© Canadian Urban Institute, 1991

ISSN: 1183-2304 ISBN: 1-895446-14-7

**90-8 La métropole canadienne en mutation:le défi de la politique sociale**

Résumé des débats d'un colloque organisé par l'Institut urbain du Canada avec la collaboration du programme d'urbanisme de l'Université York et la participation financière de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

**Directeur du Project:** Don Stevenson

**Adjoint:** Engin Isin

**Données de catalogage avant publication (Canada)**

Vedette principale au titre

La métropole canadienne en mutation: la défi de la politique sociale

(Série Horizons urbains ; 90-8)
Sommaire d'un colloque organisé par l'Institut et tenu le 21 oct. 1990 au Toronto, Ont.
Text en français et an anglais

ISBN 1-895446-14-7

1. Canada - Politique Sociale - Congrès. 2. Politique urbaine - Canada - Congrès. 3. Agglomérations urbaines - Canada - Aspect social - Congrès.
I. Institut urban du Canada. II. Collection.

HN102.C48 1991 361.6'1'0971 091-093637-4F

# Contents


1. **Introduction** 1

2. **Les défis les plus importants des années 90 sur le plan de l'élaboration et de la mise en oeuvre de programmes sociaux.** 2

    Les défis soulevés par les administrateurs municipaux 3
    Les défis soulevés par les administrateurs fédéraux 4
    Les défis soulevés par les administrateurs provinciaux 4
    Réponses des universitaires et discussion 6

3. **Comment assurer un juste équilibre dans les villes et entre la ville et la banlieue sur le plan des services pour les défavorisés?** 7

4. **Qui devrait assurer la prestation des services? Quel palier de gouvernement? Des organismes gouvernementaux ou non?** 9

5. **Quelle est la meilleure façon pour les municipalités d'intégrer leurs approches sur les questions sociales, économiques et de planification?** 10

6. **Est-ce que les services offerts aux différents groupes ethniques et culturels doivent être gérés par les organismes traditionnels ou par des organismes issus des groupes concernés?** 11

7. **Comment encourager des relations entre les universitaires et les praticiens dans la planification de services sociaux?** 11

8. **Conclusion** 12

**Participants** 13

# 1. INTRODUCTION

Le colloque «*La métropole canadienne en mutation : le défi de la politique sociale*» s'est tenu à Toronto le 21 octobre 1990 et avait pour but de discuter des questions de politique sociale touchant de près les agglomérations canadiennes en ce début des années 90. Il a rassemblé des universitaires renommés se spécialisant dans les divers aspects de l'urbanisme, des hauts fonctionnaires des trois paliers de gouvernement de tout le Canada, ainsi que des représentants du Social Planning Council of Metropolitan Toronto (Conseil de planification sociale de la communauté urbaine de Toronto), du Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales, et de l'Institut urbain du Canada. Il y avait entre autres des participants de Halifax, Québec, Montréal, Ottawa, Toronto, Hamilton, London, Winnipeg, Calgary et Vancouver. La plupart des participants étaient présents à l'atelier universitaire sur la métropole canadienne en mutation, qui s'est tenu à l'Université York du 18 au 20 octobre. La liste des participants se trouve à la fin du document. Bien que le sujet portait sur les questions de politique sociale dans les agglomérations, les participants comprenaient des experts en politique sociale et d'autres en urbanisme.

Le colloque d'une journée s'est déroulé sous forme d'une discussion intense entre les vingt-deux participants, qui ont tenté de répondre aux questions suivantes qui avaient été préparées à l'avance:

> Quels sont pour vous les défis les plus importants des années 90 sur le plan de l'élaboration et de la mise en oeuvre de programmes sociaux dans les agglomérations principales?
>
> Comment assurer un juste équilibre dans les villes et entre la ville et la banlieue sur le plan des services pour les défavorisés? Comment définir un équilibre juste et rationnel?
>
> Comment planifier et mettre en place les éléments d'une politique sociale dans une communauté urbaine caractérisée par la fragmentation du pouvoir décisionnel?
>
> Quels critères doivent servir à décider si un programme social doit être mis en oeuvre par un organisme gouvernemental ou non? S'il s'agit d'un organisme gouvernemental, quel palier choisir : fédéral, provincial ou municipal?
>
> Quelle est la meilleure façon pour les municipalités d'intégrer leurs approches sur les questions sociales, économiques et de planification?

Est-ce que les organismes traditionnels doivent prévoir des installations spécialisées pour offrir des services aux différents groupes sociaux, ethniques et culturels ou est-ce qu'il faut plutôt encourager la création d'organismes parallèles?

Comment est-ce qu'une municipalité ou un autre organisme gouvernemental peut en arriver à une entente avec le secteur privé pour la prestation de services sociaux, comme par exemple une garderie en milieu de travail?

Quelles mesures doivent être adoptées pour faciliter la communication entre les praticiens et les universitaires en ce qui a trait à la planification de programmes sociaux ou autres dans les agglomérations?

L'objectif de ce rapport est de résumer les thèmes principaux qui ont fait l'objet de discussions et de les présenter en reprenant l'ordre des questions.

## 2. LES DÉFIS LES PLUS IMPORTANTS DES ANNÉES 90 SUR LE PLAN DE L'ÉLABORATION ET DE LA MISE EN OEUVRE DE PROGRAMMES SOCIAUX.

Les co-présidents, Don Stevenson et Frances Frisken, ont ouvert le colloque en présentant ses objectifs et quelques-uns des thèmes soulevés lors de l'atelier des universitaïres sur la métropole canadienne en mutation. Soulignons entre autres :

* le caractère global des questions de politique publique;

* l'importance grandissante de la décentralisation de la prestation des services;

* les problèmes financiers à tous les paliers de gouvernement et par conséquent les pressions pour atteindre les objectifs sociaux en dépensant le moins possible;

* l'inquiétude selon laquelle les programmes sociaux en général sont en danger parce que le gouvernement compte de plus en plus sur les lois du marché; et

* les difficultés auxquelles font face les villes, en tant qu'industries économiques, lorsqu'elles tentent d'élaborer elles-même des programmes de redistribution.

Les praticiens des gouvernements ont alors exposé, chacun à leur tour, les défis principaux de leur agglomération ou de leur sphère de responsabilités. Les universitaires ont fait des commentaires sur la vision des praticiens, ce qui a donné lieu à un dialogue.

## Les défis soulevés par les administrateurs municipaux

Les administrateurs municipaux ont eu tendance à présenter différents défis, à cause surtout des différences de responsabilités en ce qui concerne la prestation de services sociaux d'une province à l'autre. En Ontario, par exemple, les municipalités et les organismes sans but lucratif (subventionnés entièrement ou partiellement par le gouvernement) gèrent certains programmes sociaux qui relèvent de l'autorité provinciale dans d'autres provinces.

Plusieurs des administrateurs municipaux ont dit que leurs problèmes à court terme sont d'ordre financier. Ils ont souligné le fait que la récession met plus de pression sur le système d'aide sociale, au moment où les questions d'ordre environnemental et économique viennent en tête de liste des priorités budgétaires du gouvernement. Ils s'inquiètent aussi du fait que le fédéral, et dans une certaine mesure les gouvernements provinciaux, coupent les dépenses dans les programmes sociaux universels comme l'assurance- chômage, ce qui fait que de plus en plus de gens doivent compter sur l'aide municipale. Certains ont suggéré que sur le plan des programmes sociaux, les seules coupures faisables touchent au droit à l'universalité ou à la rationalisation du système de prestation des soins de santé.

Certains participants municipaux pensent qu'il serait possible de diminuer le coût des programmes sociaux, s'il existait une distinction plus claire entre les responsabilités provinciales et municipales, de façon à éviter le chevauchement de la bureaucratie. D'autres, par contre, ont expliqué que cette distinction plus nette se traduit souvent par un déchargement des responsabilités sur le dos des municipalités, sans transfert de revenus bien entendu.

Les représentants municipaux ont aussi souligné les points suivants :

* les gouvernements provinciaux n'ont pas, en général, de cadre philosophique définissant le rôle des municipalités dans le domaine de la politique sociale;

* il existe des inégalités sur le plan des besoins entre les villes centrales et les banlieues;

* les besoins changent plus rapidement que les conditions des programmes;

* il est difficile de coordonner les activités directes des gouvernements provinciaux et municipaux dans une communauté urbaine;

* le manque d'implication, dans certaines municipalités, des organismes à but non lucratif ou de bénévoles, dans la prestation de services sociaux pour compléter ou remplacer les services offerts par les gouvernements;

* le besoin de créer de nouvelles formes de prestation des services;

* le besoin de critères plus acceptables en ce qui a trait aux coupures rendues nécessaires dans l'aide sociale à cause des contraintes budgétaires.

## Les défis soulevés par les administrateurs fédéraux

Les administrateurs fédéraux ont souligné les points suivants :

* Devrait-on mettre en place une politique sociale d'envergure fédérale sur le plan urbain comme cela s'est déjà fait? Certains pensent que des programmes fédéraux sur le logement et l'environnement seraient plus efficaces dans un contexte de politique sociale sur le plan urbain.

* Comment combiner la planification du logement avec la planification d'autres programmes sociaux?

* Comment intensifier le développement urbain tout en maintenant l'équité? Il semble que les groupes «pas dans ma cour» de la classe moyenne s'opposent à un développement résidentiel plus dense, ce qui fait que ces développements regroupent des gens à faible revenu.

## Les défis soulevés par les administrateurs provinciaux

Les administrateurs provinciaux ont souligné les points suivants :

* l'opposition grandissante du public aux augmentations de taxes ou impôts nécessaires pour financer les programmes sociaux;

* le besoin de ralentir la hausse rapide des coûts des soins de santé à cause de son effet négatif sur les autres programmes;

* la nécessité d'élaborer des programmes mieux adaptés aux besoins de groupes précis comme les autochtones ou des immigrants ayant des différences culturelles marquées;

* la «féminisation des besoins sociaux» qui entraîne une plus forte demande pour des garderies et des programmes pour enfants maltraités;

* la nécessité de sortir du cadre des définitions traditionnelles de la politique sociale et d'éliminer les obstacles professionnels et bureaucratiques;

* les services de prestation décentralisés doivent-ils être la responsabilité des municipalités ou d'autres organismes locaux ou régionaux?;

* la question des propositions faites par le secteur privé (souvent en provenance des É.-U.) sur la prestation de programmes sociaux;

* les possibilités d'une plus grande implication de la part des organismes à but non lucratif pour la prestation de programmes sociaux.

Certains des points soulevés par les représentants municipaux concernent la situation dans une province précise. Au Québec, par exemple, où les municipalités n'ont traditionnellement pas joué un rôle important dans la prestation de services sociaux, le rapport Rochon sur les services de santé et les services sociaux a recommandé une décentralisation des services au profit du réseau régional et local d'organismes de santé et de services sociaux (financés par la province), plutôt qu'au profit des municipalités. Certaines grandes agglomérations du Québec ont fait savoir qu'elles voudraient s'impliquer plus activement dans les programmes sociaux, mais aucune politique provinciale n'a été élaborée pour un éventuel transfert des responsabilités.

Le programme «Core Area Initiative» de Winnipeg, qui implique les trois paliers de gouvernement, est considéré comme un bon exemple de sensibilisation des politiciens aux besoins sociaux des centre- ville. Certains ont souligné les efforts du gouvernement de la Colombie-Britannique visant à séparer les responsabilités provinciales et municipales, et ainsi permettre à Vancouver de concevoir et d'offrir des programmes de logements à loyer modique et d'autres programmes sociaux. Des représentants ont fait remarqué que le nombre d'immigrants plus élevé à Vancouver, Montréal et Toronto met plus de pression sur

les systèmes d'éducation locaux et sur la division des responsabilités provinciales et municipales dans les trois provinces.

## Réponses des universitaires et discussion

Dans un premier temps, la réponse des universitaires aux défis soulevés par les praticiens s'est concentrée sur la question de la «division» des responsabilités. En général, les universitaires pensent qu'un certain chevauchement de fonctions est à la fois inévitable et désirable. Il semble y avoir eu consensus sur le fait que la sécurité du revenu soit une responsabilité fédérale ou provinciale, et que les communautés urbaines s'occupent de la prestation ou coordination de nombreux programmes de services sociaux. Ils ont rappelé au groupe qu'un grand nombre des programmes sociaux dont s'occupent les organismes provinciaux relevaient auparavant des municipalités. Des personnes ont suggéré qu'il serait logique pour les grandes municipalités de l'Ontario d'assumer plus de responsabilités de coordination pour les organismes à but non lucratif, dont certains ne sont pas obligés de rendre compte même s'ils sont en grande partie financés par le gouvernement. Une autre suggestion adressée au gouvernement du Québec est que ce dernier donne aux municipalités un rôle plus important dans la planification et la prestation de services sociaux, tel que recommandé par le rapport Parizeau sur le gouvernement local, rapport demandé par l'Union des municipalités du Québec. On a de plus suggéré que les municipalités devraient agir comme partenaires dans la planification de programmes de lutte contre la pauvreté, comme proposé dans les rapports du Conseil de développement social du Québec. Si elles ne participent pas, les municipalités risquent de se désintéresser des questions sociales.

Les universitaires ont fait remarqué aux praticiens que le secteur privé et les organismes à but non lucratif ne devraient pas s'impliquer dans le même programme, étant donné que leurs objectifs sont différents, bien que certaines activités du secteur privé peuvent être utiles. Les universitaires ont proposé que les structures et les organismes nécessaires à la prestation de services tiennent compte des problèmes humains et de l'évaluation des besoins, plutôt que des responsabilités traditionnelles.

Pour ce qui est des contraintes budgétaires, les universitaires étaient d'avis qu'il n'y a jamais suffisamment d'argent pour faire tout ce qui est nécessaire. Ils ont ajouté, par exemple, que jusqu'en 1990, le financement des programmes d'aide sociale au Canada était beaucoup plus flexible qu'aux États-Unis, où il était toujours limité. La solution est de classer les programmes par priorité et de trouver des moyens pour résoudre les problèmes de façon plus économique. Ils ont expliqué que bien des problèmes humains ne se règlent pas avec de l'argent mais avec des approches différentes. Ils ont précisé qu'un déchargement de responsabilités vers les municipalités forceraient les conseils locaux à prendre des décisions beaucoup

plus difficiles que cela a été le cas jusqu'à maintenant. L'augmentation des responsabilités risquerait d'entraîner des inégalités entre les municipalités et à l'intérieur de celles-ci.

Plusieurs participants ont fait état de la nécessité de combiner les programmes sociaux à d'autres éléments de la planification des communautés urbaines. Il semble, par exemple, que si les pauvres sont relégués aux centre-ville, aux États-Unis, qu'ils risquent, dans une ville comme Toronto, d'être poussés dans les banlieues, loin des transports publics et autres services sociaux et culturels. Il apparaît donc qu'il faudra examiner plus à fond les implications des tendances économiques et démographiques sur les politiques sociales et sur l'interaction entre les programmes sociaux, de logement et de transport.

Certains universitaires ont insisté sur le fait que même si la prestation de nombreux services sociaux doit se faire au niveau local, le gouvernement provincial doit jouer un grand rôle dans la planification et la prise de décision. Ils ont ajouté que les municipalités ne sont généralement pas en mesure de trancher sur des questions qui dépassent leur champ d'activité, ou de s'assurer que les politiques économiques et sociales sont bien intégrées.

La plupart des représentants du gouvernement ont lancé la discussion en suggérant une meilleure parité des responsabilités et du financement entre les différents paliers de gouvernement, en ce qui a trait aux programmes sociaux. Les représentants du gouvernement ont eu tendance à appuyer une plus grande décentralisation des responsabilités de prestation vers les organismes locaux, afin de promouvoir une meilleure adaptabilité aux besoins changeants des différents groupes des communautés urbaines. Le point principal qu'ont soulevé les universitaires a été de mettre en doute la possibilité d'en arriver un jour à une division précise des rôles. Pour certains, la solution idéale est une participation commune où l'équité et les plans généraux relèvent des gouvernements fédéral et provinciaux, et où la mise en oeuvre des programmes de services sociaux est coordonnée par des gouvernements municipaux et assurée par des organismes locaux à caractère public ou à but non lucratif. Cette solution peut varier d'une province à l'autre en fonction des infrastructures en place et des responsabilités, ainsi que des caractéristiques et besoins sociaux des différentes agglomérations.

## 3. COMMENT ASSURER UN JUSTE ÉQUILIBRE DANS LES VILLES ET ENTRE LA VILLE ET LA BANLIEUE SUR LE PLAN DES SERVICES POUR LES DÉFAVORISÉS?

Ce sujet a donné lieu à des échanges animés entre les intervenants, et certains sont allés jusqu'à mettre en doute la compétence des municipalités pour

définir et assurer «l'équité» . Certains participants ont exprimé des réserves quant à une définition quantitative de l'équité en soulignant qu'il s'agit de répondre aux besoins et d'assurer la justice. Ils pensent que dans une agglomération où de nombreux services sont fournis par des organismes non gouvernementaux, on ne peut s'attendre à plus qu'à l'équité d'accès par opposition à l'équité de traitement.

Les participants ont souligné que même s'il est particulièrement difficile d'assurer l'équité dans une communauté urbaine comptant de nombreux gouvernements municipaux, il existe aussi des difficultés reliées au syndrome «pas dans ma cour» à l'intérieur même des municipalités, comme c'est le cas à Calgary, où vit la plus grande partie de la population métropolitaine.

Certains ont proposé de laisser les gouvernements fédéral et provinciaux, qui financent une partie des coûts des programmes sociaux, définir les lignes directrices et les capacités financières. En général, cependant, les participants pensent que les municipalités, soit par un mécanisme de gouvernements régionaux ou de négociations intermunicipales, sont dans une aussi bonne position que les autres paliers de gouvernement pour résoudre les disputes entre les villes centrales et les banlieues. Les gouvernements provinciaux, même s'ils sont prêts à laisser la prise de décision aux gouvernements municipaux, ont la responsabilité de s'assurer que les municipalités possèdent des ressources financières comparables pour assurer les services.

Plusieurs participants ont ajouté que plus la planification et la prestation de services seront assurées par des organismes décentralisés ou bénévoles, avec la participation directe du groupe concerné, plus il sera difficile de vérifier l'équité des services. Ils ont fait remarquer que les programmes d'action positive comprennent des éléments de discrimination positive, qui vont à l'encontre des définitions strictes de l'équité.

D'autres participants ont répondu que dans le domaine des programmes sociaux, par opposition aux programmes de transport par exemple, il est impossible de résoudre les problèmes selon que la ville centrale subventionne les banlieues ou vice versa.

Il a été en général admis que de nombreux programmes sociaux ou organismes des villes centrales sont au service des résidents des banlieues, et que dans la plupart d'entre elles, les dépenses par personne pour les services sociaux sont inférieures à celles des villes centrales. Les participants se sont demandés si cette différence est causée par des besoins différents ou par des questions de volonté politique.

Parmi les suggestions visant à éliminer les inégalités, soulignons le mélange de riches et de pauvres dans les programmes de logement, l'accès au système de transport dans les régions à faible revenu, la mise en place de plans ayant pour

objectifs de s'assurer que les services sont offerts près des groupes cibles et que, si possible, des emplois et des logements soient disponibles dans le même secteur géographique.

## 4. QUI DEVRAIT ASSURER LA PRESTATION DES SERVICES? QUEL PALIER DE GOUVERNEMENT? DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX OU NON?

Cette discussion a commencé par une déclaration d'un des participants: plus on tente d'uniformiser un programme (comme c'est le cas pour des programmes de sécurité du revenu) plus le palier de gouvernement qui s'en occupe doit être élevé; si un programme doit être offert à toute la population, il doit être fourni par le gouvernement; s'il doit être fourni à un groupe précis, il doit être offert par un organisme non gouvernemental. Un autre représentant du gouvernement a proposé que les gouvernements ne s'occupent que de la planification des programmes sociaux et non de la prestation. Il a suggéré que les organismes non gouvernementaux fournissent les services, et que l'administration municipale de palier supérieur s'occupe de la gestion.

Les participants ont débattu ensuite de l'obligation de rendre compte des organismes non gouvernementaux, aussi bien en termes financiers qu'en termes de programmes, en prenant le cas de la Société d'aide à l'enfance de l'Ontario (certains ont dit que cet organisme s'acquitte presque autant qu'un organisme gouvernemental de l'obligation de rendre compte). Considérant l'écart important dans la qualité des services fournis par les organismes non gouvernementaux, il serait désirable de mettre en place un organisme de gestion pour les différents services fournis à l'échelle régionale ou locale. Un des universitaires s'est plaint du fait qu'il est très difficile d'obtenir les renseignements les plus élémentaires, comme par exemple l'échelle de salaire du personnel de direction, en ce qui concerne les organismes non gouvernementaux.

Il a été question de la situation du Québec et de son réseau de programmes provinciaux, dont un grand nombre sont offerts au niveau local et régional sans la participation directe des municipalités. Un des avantages est que dans une certaine mesure, un seul service s'occupe des questions de services sociaux et de santé dans toute la province. Les désavantages sont le manque de participation du secteur municipal et bénévole, et dans quelle mesure les décisions doivent être prises par le ministère de la Santé et des Services sociaux. Il semble que la ville de Montréal veut maintenant s'occuper des organismes de santé communautaire et de services sociaux.

Il a été question des organismes offrant tous les services sociaux nécessaires dans d'autres provinces comme en Colombie-Britannique. Il semble que l'Ontario examine la possibilité de créer des centres de services sociaux intégrant tous les services pour personnes âgées, mais on ne sait pas encore qui aura la responsabilité des centres.

## 5. QUELLE EST LA MEILLEURE FAÇON POUR LES MUNICIPALITÉS D'INTÉGRER LEURS APPROCHES SUR LES QUESTIONS SOCIALES, ÉCONOMIQUES ET DE PLANIFICATION?

Cette question a suscité une foule de réponses de la part des participants en fonction des différentes méthodes adoptées par leur province. Les représentants de la Colombie-Britannique et de l'Alberta ont souligné que les objectifs économiques ont souvent priorités sur les questions sociales pour les gouvernements provinciaux et municipaux. Les questions d'ordre social doivent donc être envisagées dans un contexte économique.

Les participants du Manitoba ont expliqué que le projet qui est en cours à Winnipeg a pour but des objectifs économiques et sociaux et implique les trois paliers de gouvernement en plus du secteur privé. Le programme sert à obtenir l'appui de la communauté afin d'atteindre des objectifs économiques ayant un aspect social.

Un participant de l'Ontario a dit que dans sa municipalité, la préparation du budget sert à trouver un équilibre entre les priorités économiques et sociales et qu'on tente d'intégrer les approches.

Un représentant des Maritimes a fait savoir que dans sa région, les programmes sociaux et économiques sont intégrés depuis vingt ans et que les municipalités servent de forum où le public peut faire part de son opinion. Il a aussi ajouté que si l'accent est mis sur l'aspect économique, des mesures comme la fermeture d'un port de mer entraînaient des conséquences sociales graves. Si l'accent portait sur l'aspect social, les services avaient tendance à être inefficaces et à gaspiller de l'argent.

Certains ont proposé de décentraliser au profit de Montréal les programmes de prestation de sécurité du revenu et d'emploi, y compris la formation de la main-d'oeuvre. Les services pourraient relever du niveau local et compteraient sur la participation conjointe de la ville, de la province, du secteur privé et des organismes non gouvernementaux.

Un participant s'est montré sceptique envers les tentatives de la haute direction des gouvernements d'intégrer les politiques et services, puisqu'elles n'ont jamais donné les résultats escomptés. D'après lui, la meilleure solution est de créer des coalitions en partant du bas de l'échelle, soit parmi les groupes sociaux et d'affaires locaux jusqu'aux divers paliers de gouvernement.

## 6. EST-CE QUE LES SERVICES OFFERTS AUX DIFFÉRENTS GROUPES ETHNIQUES ET CULTURELS DOIVENT ÊTRE GÉRÉS PAR LES ORGANISMES TRADITIONNELS OU PAR DES ORGANISMES ISSUS DES GROUPES CONCERNÉS?

Les participants ont discuté de cette question rapidement en échangeant leurs points de vue. Un des représentants municipaux a indiqué que «l'habilitation» serait le thème des années 90 et qu'il faut se préparer à déléguer la prestation de nombreux services aux groupes ethno-culturels. Les principaux organismes gouvernementaux n'ont pas su répondre aux besoins différents des groupes ethniques et culturels et il est peut-être irréaliste de s'attendre à ce qu'ils le fassent. Certains groupes d'immigrants, par exemple, refusent d'avoir recours à la police. D'autres participants ont précisé que des efforts ont été entrepris pour engager plus de représentants des groupes culturels dans les postes de responsabilité des organismes traditionnels. La conclusion est que si un plus grand nombre de services sont gérés par des organismes non gouvernementaux, il faudra trouver des façons pour les obliger à rendre compte et pour assurer l'équité sur le plan de la qualité des services offerts aux différents groupes.

## 7. COMMENT ENCOURAGER DES RELATIONS ENTRE LES UNIVERSITAIRES ET LES PRATICIENS DANS LA PLANIFICATION DE SERVICES SOCIAUX?

Plusieurs universitaires se sont montrés intéressé à obtenir plus de renseignements sur ce que le gouvernement fait dans le domaine, afin de s'en servir pour leurs cours, leurs recherches et pour garder contact avec le monde. Étant donné que par le passé, il a parfois été difficile d'obtenir des rapports du gouvernement, il serait peut-être utile d'avoir recours à la loi sur l'accès à l'information en cas de problèmes. Des participants ont suggéré de créer un bulletin faisant état des développements récents au niveau des programmes et de la recherche dans les villes canadiennes.

Il a aussi été question des activités et des plans du Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales et de l'Institut urbain du

Canada. Les universitaires aimeraient que ces organismes coordonnent leurs efforts dans le domaine de l'information, et fassent de la publicité dans les campus universitaires pour annoncer leurs activités.

Un représentant de la SCHL a indiqué qu'il y a eu de nombreuses propositions ou tentatives pour créer un réseau dans le passé, malheureusement sans succès, et qu'un réseau national ne peut être créé artificiellement. Il a suggéré de créer plutôt des réseaux pratiques dans des secteurs précis et des domaines connexes.

Plusieurs participants trouvent dommage qu'il y ait eu un déclin de l'intérêt envers l'urbanisme dans les universités au cours des années 80. Dans certains domaines, comme dans les finances urbaines, il y a maintenant une pénurie d'experts universitaires. La discussion a pris fin sur une note positive, avec la certitude que les questions d'urbanisme auront une place plus importante sur la liste des priorités des politiques publiques dans les années 90.

## 8. CONCLUSION

Les participants au colloque ont été unanimes pour conclure que la journée avait donné lieu à des discussions fructueuses entre personnes de diverses disciplines; entre le gouvernement, les universitaires et les organismes à but non lucratif; entre les paliers de gouvernement; et entre les agglomérations principales du Canada. Il faut s'attendre à ce que les communautés urbaines soient appelées à régler d'importantes questions de politique sociale dans les années 90. Les participants étaient d'accord pour dire que nous assisterons à une plus grande décentralisation de la prestation des services sociaux, vers des organismes gouvernementaux ou non qui sont basés dans la collectivité. Les participants ont souligné que cette situation soulèverait des questions importantes de politique pour les gouvernements, qui auraient plus de difficulté à assurer des normes raisonnables d'équité dans les régions métropolitaines et entre les groupes de clients. La plupart des participants pensent que si les ressources des secteurs universitaires et publics pouvaient être mises en commun pour la planification de nouvelles lignes directrices dans les agglomérations, il faudrait prévoir des organismes et des événements pour faciliter l'échange d'informations et de compétences. La Société canadienne d'hypothèques et de logement et l'Institut urbain du Canada pourraient collaborer à de tels projets dans l'avenir.

## PARTICIPANTS

**Jim Anderson**, directeur du logement, ville de Calgary.

**Jim Beaulieu**, sous-ministre des Affaires urbaines, Manitoba.

**David Cameron**, Université Dalhousie.

**Mac Carson**, directeur général, municipalité régionale de Hamilton-Wentworth.

**Tom Carter**, Université de Winnipeg, Institut d'urbanisme.

**Robert Cournoyer**, directeur de la recherche et de la planification, ministère des Affaires municipales du Québec.

**Gérard Divay**, Communauté urbaine de Montréal.

**Frances Frisken**, Université York, programme d'urbanisme.

**Gilbert Héroux**, directeur exécutif, Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales.

**Engin Isin**, agrégé de recherche, Institut urbain du Canada et Université York.

**Jacques Léveillée**, Université du Québec à Montréal (il prête ses services à la ville de Montréal pendant un an).

**Joe McReynolds**, directeur de la Planification stratégique et des Affaires intergouvernementales, ministère des Affaires municipales de l'Ontario.

**Jeffrey Patterson**, directeur de la recherche, Social Planning Council, communauté urbaine de Toronto.

**Pat Peterson**, Université de Toronto.

**Steve Pomeroy**, Responsable du Centre for Future Studies, SCHL.

**Don Richmond**, commissaire aux services communautaires, communauté urbaine de Toronto.

**Andrew Sancton**, directeur, programme sur le gouvernement local, Université Western Ontario.

**Patrick Smith**, Université Simon Fraser, Vancouver.

**Valerie Spencer**, directrice de la politique et du développement, comté d'Halifax.

**Peter Spurr**, division de la recherche, SCHL.

**Don Stevenson**, Université York, Collège Glendon et Institut urbain du Canada.

**Marie-Odile Trépanier**, Université de Montréal, Institut d'urbanisme.